

Katonai Jogi és Hadijogi Szemle

A Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság Tudományos Folyóirata



Szerkesztői előszó

Erdős Ákos – Szabó Andrea

A pénzügyőr, a katona büntetőjogi fogalmán kívül

Veprík Zita

Rendvédelmi korrupció a katonai büntetőeljáráásban

Skorka Tamás

A katona szabálysértési felelőssége a rendvédelmi szervek szemszögéből nézve

Androvicz Gábor

Katonai vonások a budapesti államrendrőség szolgálati és személyi viszonyaiban (1873-1944)

Szilvásy György Péter

A különleges jogrend és a rendeletalkotás

Pongrácz Alex

*Gondolatok a sajtóról és annak szabadságáról.
Kelemen Roland: Az első világháború sajtójogi forrásai című gyűjteménye nyomán*

Spitzer Jenő

Befogjuk-e a változás szelét a honvédelmi jog vitorlájába?

7. évfolyam (2019.) 1. szám

Főszerkesztő

Dr. habil. Hautzinger Zoltán PhD, rendőr ezredes

Társszerkesztők

Dr. Csiha Gábor alezredes

Dr. Farkas Ádám PhD, főhadnagy

Dr. Kelemen Roland

Felelős kiadó

Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság

1055 Budapest, Markó u. 27.

A kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD, dandártábornok

Megjelenik

Elektronikusan 6 havonta
és évközi különszámokkal

Közzététel helye

www.hadjog.hu

ISSN

2064-4558

A borítót tervezte:

Dr. Czebe András (czprod.co@gmail.com)

A tanulmányokban foglaltak kizárólag a szerzők szakmai álláspontját tükrözik és azok nem azonosíthatók sem a szerkesztők, sem a kiadók állásfoglalásaként.

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás, illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

Tartalom

| | |
|---|------------|
| Szerkesztői előszó | 3 |
| TANULMÁNYOK | 5 |
| Erdős Ákos – Szabó Andrea A pénzügyőr, a katona büntetőjogi fogalmán kívül | 7 |
| Veprik Zita Rendvédelmi korrupció a katonai büntetőeljárásban | 31 |
| Skorka Tamás A katona szabálysértési felelőssége a rendvédelmi szervek szemszögéből nézve | 53 |
| MŰHELY | 81 |
| Androvicz Gábor Katonai vonások a budapesti államrendőrség szolgálati és személyi viszonyaiban (1873-1944) | 83 |
| Szilvász György Péter A különleges jogrend és a rendeletalkotás | 105 |
| FÓRUM | 133 |
| Pongrácz Alex Gondolatok a sajtóról és annak szabadságáról. Kelemen Roland: Az első világháború sajtójogi forrásai című gyűjteménye nyomán | 135 |
| Spitzer Jenő Befogjuk-e a változás szelét a honvédelmi jog vitorlájába? | 145 |
| Szerzőink | 163 |

Erdős Ákos – Szabó Andrea

A pénzügyőr, a katona büntetőjogi fogalmán kívül

Bevezetés

A pénzügyőr, mint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (továbbiakban: NAV) hivatásos állományú tagja, annak ellenére, hogy egyenruha és fegyver viselésére jogosult, továbbá fegyveres rendvédelmi feladatokat lát el, a hatályos büntető anyagi jog szabályai értelmében nem tartozik a katona büntetőjogi fogalmába.

Joggal merülhet fel a kérdés, hogy miután a rendőrség, a katasztrófavédelem vagy akár a büntetés-végrehajtás hivatásos állományú tagjai büntetőjogi értelemben katonának minősülnek, a pénzügyőrök miért esnek kívül ezen fogalmi kereteken? Mi lehet az oka, hogy a fentiekben meghatározott kritériumoknak megfelelő, fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó szerv hivatásos állományú tagja, sajátos módon nem tekinthető katonának, tehát – ellentétben más rendvédelmi feladatokat ellát hatóságok tagjaival – a vádat vele szemben nem a katonai ügyész képviseli és a vádemelést követően nem a törvényszék katonai tanácsa jár el?

A fenti kérdéseket megválaszolandó, tanulmányunkban arra teszünk kísérletet, hogy bemutassuk, a 20. század elejétől miként alakult a pénzügyőrök büntetőjogi értékelése. Továbbá megvizsgáljuk és összegezzük azokat a szakmai és politikai érveket, s az ezeken alapuló jogszabályi változásokat, amelyek ahhoz vezettek, hogy napjainkra a pénzügyőrök – minden rendészeti, fegyveres testületi sajátosságuk ellenére – a katona büntetőjogi fogalmán kívül állnak.

1. A NAV jogállása, feladatai, valamint állománya

Ahhoz, hogy a fenti kérdésekre választ találjunk, elengedhetetlen, hogy megvizsgáljuk a NAV státusát a központi államigazgatási szervek rendszerében, valamint a működését meghatározó munkajogi jogviszonyok különböző megjelenési formáit. Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, valamint a Vám- és Pénzügyőrség integrációja révén olyan szervezet jött létre, amely két teljesen eltérő kultúrájú, múltú jogelőd szervezetet olvasztott magába, megoldásokat keresve a foglalkoztatási jogviszonyokra, rendészeti jelleg, valamint a hagyományok megőrzésére.

A Nemzeti Adó-és Vámhivatal működése nem tekint vissza hosszú múltra, hiszen megalakulására 2011. január 1-jén került sor, az addig elkülönülten működő Adó-és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, mint kormányhivatal és a Vám-és Pénzügyőrség, mint fegyveres szerv összevonásával. A kormányzat integrációval kapcsolatos célkitűzéseit a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról rendelkező 2010. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: NAV tv.) preambulumból, valamint a jogszabály miniszteri indoklásából ismerhetjük meg, amelyek szerint az összevonásnak szervezet-irányítási és – főként – gazdaságossági indokai voltak. A két hatóság munkáját egy minőségileg új és hatékonyabb dimenzióba kívánta átemelni a jogalkotó, mely a költségvetési bevételeket az eddiginél nagyobb hatékonysággal és összegben szedi be, költséghatékonyabb módon.¹ A minőségileg új és hatékonyabb struktúra és feladatellátás biztosítása mellett stratégiai jelentőséget tulajdonítottak a szervezet rendészeti jellege

¹ SZABÓ Andrea: Kormányhivatal – rendészet? In. *Magyar Rendészet*, 2012/4. szám 148. o.

megőrzésének és a hivatásos szolgálati jogviszony fenntartásának is.²

Az egyesítés előkészítése során megkezdődött az integrációs szempontok gyakorlatba történő átültetése, melynek során az Integrációs Munkacsoport és a szakmai munkacsoportok megkísérelték előkészíteni a szakmai és funkcionális területek egységessé formálását, beleértve a gazdálkodási és a humán-erőforrás területeket is.³

Az integráció előkészítését követően megszületett a NAV tv., mely szervezeti törvénynek minősül, s mint olyan, csak a szervezet belső működésére vonatkozik, az annak képviseletében eljáró személyekre tartalmaz előírásokat, azonban az állampolgárookra vonatkozóan jogokat, kötelezettségeket nem állapít(hat) meg.

A NAV tv. – az 1. §-ban – a Kormány irányítása és a mindenkori adópolitikáért felelős miniszter felügyelete alatt álló kormányhivatalként nevesítette a testületet, amely államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellát, majd a 2016-ban bekövetkezett szervezeti és irányítási változások miatt a NAV központi hivatali státusú közigazgatási szerv lett, amelynek vezetője egyben a Pénzügyminisztérium (2016-ban még Nemzetgazdasági Minisztérium) államtitkára.⁴ A törvény 13. §-a részletesen tartalmazza a NAV feladatait,

² MAGASVÁRI Adrienn: Szervezeti integráció stratégiai szemszögből, In: KERESZTES Gábor (szerk.): *Tavaszi Szél – Spring Wind*, Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége, 2016, 62. o.

³ BALASKA Andrea: Aktualitások az integrációban I., In: *Pénzügyőr. A Vám- és Pénzügyőrség lapja*, 2010/09. szám, 10. o.

⁴ SZABÓ Andrea: Egy új „státusú” központi hivatal rendvédelmi feladatai, In: DEÁK József, GAÁL Gyula, SALLAI János (szerk.): *A toll sokszor erősebb, mint a kard. Rendészettudományi tanulmányok prof. Dr. Főrizs Sándor 65. születésnapja tiszteletére*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, 2017, 204. o.

amelyeket adóigazgatási, vámigazgatási, jövedéki igazgatási, bűnüldözési és nyomozóhatósági, valamint rendészeti igazgatási feladatok körébe csoportosított.

Szervezet-irányítási szempontból érdemes még megemlíteni, hogy – 2011. január elsejétől – az elnök alárendeltségében hét ágra bontva működött az apparátus, élükön a szakirányításért felelős elnök-helyettesekkel. Így az indulás pillanatában: adószakmai, vám- és pénzügyőri szakmai, erőforrás gazdálkodási, stratégiai, külső kapcsolatokért felelős, informatikai és bűnügyi területre osztották fel a szervezet által ellátandó tevékenységek sorát.

A NAV elsődleges feladata állami adó- és vámhatóságként – kormányhivatalként és központi hivatalként egyaránt – a költségvetési bevételek biztosítása, továbbá a pénzügyi és költségvetést károsító bűncselekmények hatékony és eredményes felderítése és nyomozása. A NAV tv. a korábbi szabályozáshoz képest sokszínűbben rendelkezik személyi állományáról, melynek tagjai lehetnek: kormánytisztviselők, szolgálati viszonyban álló, hivatásos állományú tagok (pénzügyőrök), tisztjelöltek, kormányzati ügykezelők és munkavállalók is. Ennek a fordultatos szabályozásnak az lett az eredménye, hogy a különféle jogállású személyekre – természetesen – más és más jogszabályok vonatkoznak.⁵ A humán erőforrás gazdálkodással foglalkozó egységeknek ezért egyaránt felkészülteknek kell lenniük:

⁵ MAGASVÁRI Adrienn: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerepe, szervezete, feladatai, személyi állománya. In: ERDŐS Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. – Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*, Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018, 39. o.

- a kormánytisztviselők és ügykezelők esetében: a közszolgálati jogviszonyról szóló 2011. évi CXCV. törvény
- pénzügyőrök tekintetében a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény,⁶
- munkavállalók vonatkozásában pedig a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény rendelkezéseivel.

Mindezen túlmenően a szervezet nyomozóhatósági jogkörébe tartozó feladatok felruházására hivatott személyek vonatkozásában a szervezeti törvény bevezette a „pénzügyi nyomozó” fogalmát is, aki a 16. § (1) bekezdésében foglaltak szerint egyaránt lehet hivatásos pénzügyőr és kormánytisztviselő is. A 2016. december 31-ig hatályos szabályozás szerint *„E törvény, valamint a NAV személyi állományának jogviszonyát szabályozó más jogszabályok alkalmazásában pénzügyi nyomozó:*

- a) az a pénzügyőr, aki a NAV bűnmegelőzési, bűnüldözési, bűnfelderítési és nyomozati feladatait látja el,*
- b) a NAV állományában lévő azon személy, aki az a) pont szerinti feladatokat kormánytisztviselőként látja el.”⁷*

A nyomozók esetében – és ezalatt a tényleges bűnfelderítői és vizsgálati feladatokat ellátókat érti a szerző – e változás hatványozottan jelentkezett. Hiszen a nyomozati területen az odáig kizárólag hivatásos személyek dolgozhattak.

⁶ 2015. július 1. előtt a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény szabályozta.

⁷ A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 34/Y. §. (1a) bekezdése (Hatályos: 2014. I. 1-től).

Furcsa helyzetet teremtett a gyakorlatban, hogy ettől fogva ugyanazt a feladatot különféle jogállású személyek végezték.

Ezen helyzet feloldása érdekében 2017. január 1-től a NAV tv. 17. §. (2a) bekezdés arról rendelkezik, hogy *„Kormánytisztviselő pénzügyi nyomozóként csak kivételesen indokolt esetben - az állami adó- és vámhatóság vezetője által adott engedély alapján - foglalkoztatható.”*⁸ A NAV tv. fenti módosítása feltehetően feloldani volt hivatott a napi munkavégzés során felmerülő problémákat, amelyek a hivatásos szolgálati vagy kormánytisztviselői jogviszony keretében munkát végző pénzügyi nyomozók esetében felmerülhetett.

A NAV tv. 35. §-a szolgál útmutatóként a szervezet által ellátandó rendvédelmi tevékenységek katalógusáról, így ide kell sorolni a határon végzett feladatokat, a bűnüldözési, bűnmegelőzési, felderítési és nyomozási, a vám-és jövedéki ellenőrzési, a mélységi ellenőrzési, az őrzésvédelmi, a hatósági, a végrehajtási eljárási feladatokat, valamint e tevékenységek irányítását, felügyeletét és ellenőrzését is.

A törvény értelmében, e feladatok végrehajtása során megjelenhetnek mindazok a sajátosságok – így különösen az egyenruha és fegyverviselés joga –, amelyek egyértelműen hasonlatossá teszik a pénzügyőrt más rendvédelmi szervek (állami őrtestület) állományához, s amelyek kapcsán joggal felmerülhet a katonai büntetőjogi tényállások alkalmazásának kérdése ez előbbiekkal szemben is.

⁸ Beiktatta: Az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXV. törvény 229.§-a.

2. A katona büntetőjogi fogalmának szabályozása – különös tekintettel a pénzügyőrökre

A katona büntetőjogi fogalma az elmúlt évszázadokban komoly átalakuláson, változáson ment keresztül, kezdve az uralkodó haderejének tagjától, a katonai büntető eljárásjog jog modernizációjának eredményeként (1912) megjelenő fogalomig.⁹ A 20. század elején, a honvédség katonai bünvádi perrendtartásáról szóló 1912. évi XXXIII. törvénycikk hatálya kizárólag a honvédség, a csendőrség, valamint a népfelkelő alakulatok állományára terjedt ki.¹⁰ A század derekán a pénzügyőrök tehát, nem tartoztak sem e jogszabály, sem pedig a 18 évvel később kiadott, első önálló katonai büntető törvénykönyv¹¹ személyi hatálya alá.

Persze kivételes körülmények között – már a 19. században is – elképzelhető volt, hogy a katonai büntetőbíráskodás alá vonjanak egy pénzügyőrt. Példának okáért, a honvédelmi miniszter 1887. február 2-án kiadott 762. számú utasításában elrendelte, hogy: „a csendőrség, pénzügyőrség és állami erdészeti személyzete, mihelyt a hadi események azoknak további hivatalos ügyködését rendes szolgálati körükben akadályozzák, népfelkelési szolgálatokra alkalmazandók.”¹² Az utasítás egyidejűleg előírta, hogy a szolgálatra behívott népfelkelő egyének, a behívás napjától az elbocsátás napjáig a katonai büntető és fegyelmi szabályok hatálya alá tartoztak. Az 1939. évi honvédelmi törvény szintén

⁹ HAUZINGER Zoltán: *A katonai büntetőjog rendszertana*, Pécs, AndAnn, 2010, 111. o.

¹⁰ A honvédség katonai bünvádi perrendtartásáról szóló 1912. évi XXXIII. törvénycikk 11. §

¹¹ A katonai büntető törvénykönyvről szóló 1930. évi II. törvénycikk.

¹² In. Budapesti Közlöny, 1887/40. szám, 1. o.

akként rendelkezett, hogy hadműveleti területen a pénzügyőrt a katonákkal egyező jogállásúnak kell tekinteni.

A második világháborút követően – miután az új politikai berendezkedés rendészetét erősen militarista szemlélet hatotta át – a pénzügyőrök katonaként való értelmezése már sokkal általánosabbá vált. A katonai büntetőtörvénykönyvről szóló 1948. évi LXII. törvény 1952. február 20-tól¹³ kiegészült a pénzügyőrökre vonatkozó rendelkezéssel, miszerint a pénzügyőrség tagjai ugyanolyan elbírálás alá esnek, mint a rendőrség állománya.¹⁴ Sőt ugyanezen törvényerejű rendelet kiegészítette az 1951. évi 31. törvényerejű rendelet 20. §. (1) bekezdésének h) pontját – amely felsorolja a katonai büntetőeljárás alá tartozó személyeket – azzal, hogy a pénzügyőrség egyéb alkalmazottai is ide sorolandók.

A büntető perrendtartásról szóló 1951. évi III. törvény módosításáról rendelkező 1954. évi V. törvény 8. §-a rendelkezett a büntető perrendtartásról szóló törvény korábbi 23. §-ának megváltoztatásáról, és előírta, hogy: „*a katonai bíróság hatáskörébe tartozik az eljárás a fegyveres és rendészeti testületek (a Néphadsereg, a belügyminisztérium államvédelmi szervei, a határőrség, a rendőrség, a büntetésvégrehajtási szervek, a hivatásos légoltalmi szervek, az*

¹³ A katonai büntetőtörvénykönyvről szóló 1948. évi LXII. törvény kiegészítéséről szóló 1952. évi 6. törvényerejű rendelet 2. §.

¹⁴ V.ö.: FARKAS Ádám: „*Van-e új a nap alatt?*” *Avagy a katonai bűncselekmények törvényi szabályozásának módosulásai a XX. században és egy lehetséges változtatási javaslat.* A Legfőbb Ügyész által Kozma Sándor emlékére kiírt tudományos pályázatra 2011-ben joghallgatói tagozatban, büntetőjogi területre leadott és ott a Katonai Főügyészség Különdíjával jutalmazott dolgozat bővített, átdolgozott változata, 55. o. (<http://www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2013/04/Farkas-%C3%81d%C3%A1m-Kozma-p%C3%A1lyamunka-2011.pdf> letöltve: 2019.04.12.).

állami tűzoltóság, a pénzügyőrség és a vámőrség) tagjai által - a szolgálati viszonyuk tartama alatt - elkövetett bármely büntett miatt.”

A tisztánlátás végett fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a vámőrség tagjainak önálló jogszabályi nevesítésére azért volt szükség,¹⁵ mert a pénzügyőrségből – amely központi szervét akkoriban Országos Pénzügyi Főparancsnokságnak hívták –, 1953-ban kivált a vámügyekért felelős terület, és létrejött a Vámőrség Országos Parancsnoksága, mint önálló testület.¹⁶ Következésképp ebben az időszakban külön-külön kell beszélnünk vámőrökről és pénzügyőrökről.

1957. február 1. után azonban jelentős változások álltak be a pénzügyőrök büntetőjogi státuszát illetően. Az egyes büntető eljárási rendelkezések módosításáról szóló 1957. évi 8. törvényerejű rendelet 1. §-a már úgy fogalmazott, hogy a *„Katonai bíróság hatáskörébe tartozik az eljárás a honvédség, a határőrség, a rendőrség és a hivatásos légoltalmi szervezet tagjai által - a szolgálati viszonyuk tartama alatt - elkövetett bármely büntett miatt.”* Ebből arra következtethetünk, hogy a fenti időponttól a pénzügyőrség és az akkor még önállóan működő vámőrség, továbbá az állami tűzoltóság hivatásos állományú tagjai által elkövetett bűncselekmények esetében már nem a katonai büntetőeljárás szabályait kellett alkalmazni.

Később, a büntető törvénykönyvről szóló 1961. évi V. törvény és a hatálybalépéséről, valamint a végrehajtásáról szóló 1962. évi 10. törvényerejű rendelet szintén nem említi a

¹⁵ Vö.: DOHY Beatrix: A büntetőjog mozaikjának egy apró darabja, In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2015/2. szám, 26. o.

¹⁶ SZABÓ Andrea: A pénzügyi igazgatás szervezeti keretei egykor és most, a rendészeti feladatok tükrében. In: GAÁL Gyula, HAUZINGER Zoltán (szerk.): *Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig*, Pécs, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. XIX. kötet. 2017. 353. o.

pénzügyőrség és vámőrség tagjait a katonai bűncselekmények kapcsán.

A két rendvédelmi szerv 1964-es összeolvadását követően – miután 1966-ban elnyerte végleges elnevezését Vám- és Pénzügyőrség névvel¹⁷ – sem történt változás e területen. Az 1961-es büntető kódexet felváltó 1978. évi IV. törvény fogalomrendszerében a Vám- és Pénzügyőrség hivatásos állományú tagjai szintén nem szerepeltek katonaként. Az 1978. évi IV. törvényhez fűzött miniszteri indokolás kiemelte, hogy a büntető törvénykönyv, kizárólag a fegyveres erők (a néphadseregnél és a határőrségnél), valamint a fegyveres testületek (rendőrség, munkásőrség és büntetés-végrehajtási testület) hivatásos állományát tekinti büntetőjogi értelemben katonának.¹⁸ Minthogy az akkor hatályos honvédelmi törvény 17. §-a kizárólag a miniszteri indokolásban hivatkozott szerveket tekintette fegyveres testületeknek,¹⁹ a pénzügyőrök továbbra sem voltak felelősségre vonhatók a katonai bűncselekmények elkövetéséért.

A következő jelentős büntetőjogi reformot hozó 2012. évi C. törvény²⁰ szintén nem érintette érdemben a katona büntetőjogi fogalmát, legalábbis ami a pénzügyőröket illeti. A törvény közlönyállapotának megfelelő szövege ugyanis az alábbiak szerint rendelkezett: *„E törvény alkalmazásában katona, a) a Magyar Honvédség tényleges állományú tagja, b) a rendőrség hivatásos állományú tagja, ha csapaterős feladatot hajt végre, vagy őrszolgálatot lát el, c) a büntetés-végrehajtási*

¹⁷ U.o.

¹⁸ A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 122. §-hoz fűzött indokolás.

¹⁹ A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény.

²⁰ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (új Btk.).

szervezet hivatásos állományú tagja, ha kötelékben lép fel, tömegoszlatást végez, vagy őrszolgálatot lát el, d) a hivatásos katasztrófavédelmi szerv tagja, ha konkrét veszélyelhárítást végez, vagy meghatározott fokozatú készségben van.”²¹

A törvény 127. § (1) bekezdése szerint: „*katona a Magyar Honvédség tényleges állományú, valamint a Rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok és az Országgyűlési Őrség hivatásos állományú tagja.*”²²

3. A változás lehetősége: a pénzügyőr, mint büntetőjogi értelemben vett katona

Az azonban, hogy napjainkra a pénzügyőr büntetőjogi értelemben véve továbbra sem tekinthető katonának, csak egy meglehetősen ellentmondásos és számos módosító indítvánnyal övezett jogalkotói tevékenység eredményeként jött létre. Ebben a folyamatban pedig korán sem volt egységes álláspont a tekintetben, hogy a pénzügyőr, egyes, szolgálati feladataival kapcsolatos magatartásait miként értékelje a büntetőjog. A továbbiakban e folyamat fontosabb momentumait vizsgáljuk meg.

Az új Büntető Törvénykönyvet érintő, 2012 februárjában benyújtott kormányzati előterjesztés 131. § (1) bekezdése eredetileg a katona fogalma körébe sorolta a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagjait is. E változást több, a jog- illetve rendészettudománnyal foglalkozó

²¹ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 127. § (1) bekezdés (közlönyállapot).

²² Az idézett szakasz már a hadkötelezettség eltörlése után, továbbá a Rendőrség, valamint a Határőrség integrációját követően keletkezett.

szerző (Hautzinger Zoltán, Farkas Ádám) is pozitívan értékelte.²³

Az előterjesztésben szereplő büntetőjogi katonafogalom azonban közel sem volt kiforrott a jogalkotó számára. A Magyar Közlönyben 2012. július 13-án kihirdetett büntetőjogi kódex ugyanis, a katonai bűncselekmények kapcsán már egyáltalán nem számolt a pénzügyőrökkel. Fontos azonban azt is megjegyezni, hogy kihirdetése ellenére a 2012. évi C. törvény, 2013. július 1-ig nem lépett hatályba. Ez idő alatt pedig számos olyan módosító javaslat érkezett a törvényhozás elé a kérdéses fogalom kapcsán, amely jelentős mértékben érintette a pénzügyőrök jogi státuszát is.

A 2012. december 28-án hatályba lépett a 2012. évi CCXXIII. törvény, amely sok tekintetben módosította, nem csak a régi (1978. évi IV. törvény), hanem az – egyébként még hatályban sem lévő – új Büntető Törvénykönyv rendelkezéseit is. E jogszabálynak a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény eltérő tartalommal hatályba lépő rendelkezései között találjuk azt a kiterjesztő katonafogalmat, amely más rendvédelmi szervek tagjaival egyezően, különleges büntetőjogi alannyá – katonává – minősítette a pénzügyőröket is.²⁴ A 2012. évi CCXXIII. törvény 318. § (1) bekezdése szerint: „A Btk. 127. § (1) bekezdése a következő szöveggel lép hatályba: »E törvény alkalmazásában katona a Magyar Honvédség tényleges állományú, a rendőrség, az Országgyűlési Őrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a

²³ FARKAS Ádám: Észrevételek és javaslatok az anyagi büntetőkodifikáció katonai vetületeihez, In. *Diskurzus. Széchenyi Egyetem Batthyányi Lajos Szakkollégium kiadványa*, 2012/1. szám. 36. o.

²⁴ HAUZINGER Zoltán: A katona büntetőjogi fogalmának metamorfózisa. In. MÉSZÁROS Ádám (szerk.): *Fiatal büntetőjogászok az új büntető törvénykönyvről*, Szeged, Magyar Állam. és Jogtudományi Társaság, 2014. 35. o.

hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja.»²⁵

A katona büntetőjogi fogalmának pénzügyőröket is érintő fenti meghatározása annak a módosító javaslatnak az eredménye, amelyet 2012. november 29-én terjesztettek be az Országgyűlés elnökéhez. A benyújtott módosító indítvány előterjesztője a javasolt (nem kifejezetten a pénzügyőröket érintő) változtatást azzal indokolta, hogy az egyes rendvédelmi vagy fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó szervek állománya tekintetében semmi alapja nincs a Büntető Törvénykönyvben addig alkalmazott differenciálásának.²⁶ Arra a kérdésre azonban, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagjai pontosan miként és milyen okból kerültek a büntetőjogi katonafogalom hatálya alá, sem a hivatkozott indítványban, sem pedig az indítványozó parlamenti felszólalásban nem kapunk pontosabb magyarázatot. 2012. december 04-én elhangzott felszólalásában a módosítást előterjesztő képviselő mindössze azt jegyzi meg, hogy: „*Álláspontunk szerint a módosító javaslat rögzíti a katonának minősülő személyek büntetőjogi meghatározását, ennek értelmében tehát definiáljuk is, hogy katona a Magyar Honvédség tényleges állományú, a rendőrség, az országgyűlési őrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a polgári*

²⁵ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXXIII. törvény 318. § (közlönyállapot).

²⁶ T/9246/19. módosító javaslat. Előterjesztő: Dr. Mátrai Márta, (Letöltve: 2019. 04. 10. <http://www.parlament.hu/irom39/09246/09246-0019.pdf>).

nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja.”²⁷

Mivel a katonákra vonatkozó rendelkezés módosítása képviselői indítvány eredményeként került be a törvénybe, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnak nem volt lehetősége az indítványt véleményezni. A hatóság vezetőinek szakmai álláspontja csak jóval később, a NAV elnöke által 2013. márciusában megküldött összefoglalóban kerülhetett a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Büntetőjogi Kodifikációs Főosztálya elé.

A pénzügyőrök speciális büntetőjogi megítélése körüli vita azonban ezzel még korán sem ért véget. Mire ugyanis 2013. július 01-én az új Büntető Törvénykönyv hatályba lépett, a katonákra vonatkozó rendelkezések hatálya alól kikerültek a NAV hivatásos állományú tagjai. Ennek oka, hogy időközben egy újabb jogszabály módosításra került sor, s a Btk. az ezzel összhangban álló szövegezéssel lépett aztán hatályba.

A 2013. évi LXXVIII. törvény 19. §-hoz fűzött részletes miniszteri indokolásból kiderül, hogy bár a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagjai a 2012. évi CCXXIII. törvénynek megfelelően, büntetőjogi értelemben véve katonának minősülnek majd az új büntető kódexben, e rendelkezés hatályon kívül helyezésére volt szükség. Indokolásában a jogalkotó a következőképp érvel: „*A Nemzeti Adó- és Vámhivatal létrejötté óta azonban egyre nagyobb számban alakult ki olyan szituáció, hogy a vezető vagy a beosztotti állomány (illetve annak egy része) nem hivatásos*

²⁷ Dr. Mátrai Márta parlamenti felszólalása, 2012. év 246. ülésnapja (2012. 12. 04.), 268. felszólalás, (Letöltve: 2019. 04. 15. <https://sgis.parlament.hu/archive/playseq.php?date1=20121204&time1=085000&offset1=083949.38&date2=20121204&time2=085000&offset2=084423.38&type=real>.)

állományú tag, hanem kormánytisztviselő. Nem ritka, hogy a vezetőre és a beosztottra eltérő munkajogi tárgyú szabályozás vonatkozik. azaz valamelyikükre nem vonatkozik a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény. Mindezekből következően számos esetben a függelemsértő vagy előjárói bűncselekmény nem valósulhat meg, ezáltal a szigorú függelmi rend védelmét szolgáló törvényi rendelkezések nem lennének alkalmazhatóak következetesen. Erre tekintettel a Javaslat a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagját nem minősíti az új Btk. alkalmazásában katonának.”²⁸

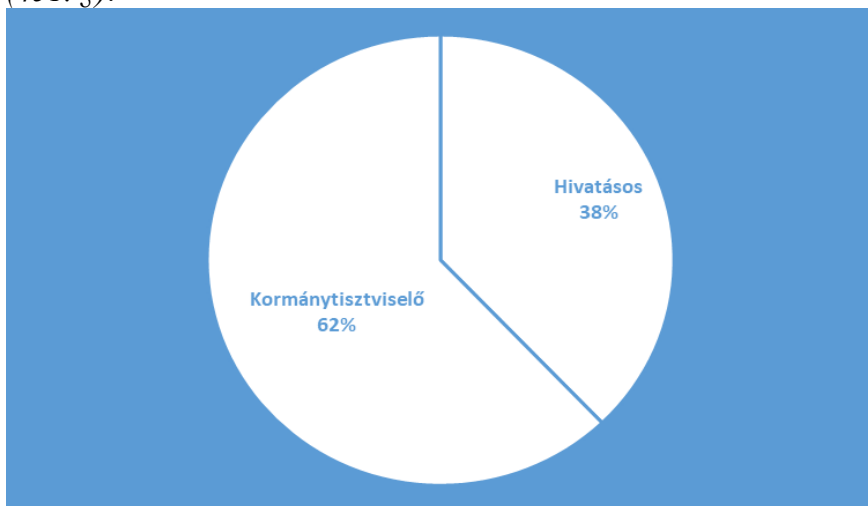
A jogalkotó tehát felismerte, hogy a NAV vegyes jogállású szervezetében a büntetőjog katonai rendelkezéseit nem lehet következetesen alkalmazni. Ennek gyakorlati magyarázatát az alábbi példák jól szemléltetik.

A NAV tv. 6. §. (4) bekezdése alapján „a NAV elnöke szolgálati előjárója a NAV hivatásos állományú tagjának.” A 2016. január 1-től bekövetkezett változásokat így rendezi a NAV tv. 6. §. (2) és (3) bekezdése „Az állami adó- és vámhatóság vezetőjének szakmai helyettesei a kijelölt miniszter által irányított minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározott, az állami adó-és vámhatóság vezetője által irányított helyettes államtitkárok. (3) Az állami adó- és vámhatóság vezetője és szakmai helyettesei szolgálati előjárója a NAV hivatásos állományú tagjainak.” A törvény 19. § (2) bekezdése mindezt kiegészíti azzal, hogy nem csak a szervezet legfelső vezetője, hanem minden „vezetői munkakört betöltő személy szolgálati előjárója az általa vezetett

²⁸ Az egyes büntető tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi LXXVIII. törvény 19. §-hoz fűzött részletes indokolás, (Letöltve: 2019. 04. 15. <https://www.parlament.hu/irom39/11105/11105.pdf>).

szervezet, szerv, szervezeti egység állományába tartozó pénzügyőrnek.”

Napjainkban általános az a jelenség, hogy a pénzügyőr előjárója olyan vezető, aki egyébként nem tartozik a NAV hivatásos állományába (1. ábra). Kormánytisztviselőkről lévén szó tehát – tekintettel az új Btk. 127. § (3) bekezdésére, miszerint „*katonai bűncselekményt tettesként csak katona követhet el*” –, ezek a vezetők nem lehetnek olyan katonai bűncselekmények tettesei, mint pl. az *előjárói hatalommal visszaélés* (450. §) vagy az *előjárói gondoskodás elmulasztása* (451. §).



1. ábra A NAV területi szerveinek legfelső vezetői (igazgatói) és azok jogállása, 2019. (Szerzők saját szerkesztése)

A gyakorlatban számos alkalommal előfordul olyan eset is, amikor a hivatásos állományú vezető beosztottjainak egy része pénzügyőr, másik része azonban kormánytisztviselő jogállású. Ilyenkor a büntetőjog katonai rendelkezéseinek alkalmazása kizárólag a hivatásos vezető és a szintén hivatásos

beosztott viszonyában lehetne csak következetesen alkalmazandó. Miután azonban a kormánytisztviselő sokszor, a pénzügyőrökkel azonos feltételek mellett látja el feladatait, illetve a pénzügyőrrel együtt folytat le bizonyos eljárásokat, indokolatlan volna ugyanazt a mulasztást, a büntetőjog eszközszerével szankcionálni az egyik fél, és a fegyelmi eljárás szabályait alkalmazni a másik fél esetében.

Egyetértve Blaskó Béla azon megalapozott véleményével, hogy a katonai életviszonyokban az engedelmisséghez, a szolgálati fegyelemhez, a parancs teljesítéséhez kiemelkedően fontos társadalmi érdek fűződik,²⁹ a fentiekben tárgyalt példák egyértelműen bizonyítják, hogy a NAV-on belül a katonai bűncselekmények elkövetése és szankcionálása esetén jogi anomália alakult volna ki, amelynek alapján a NAV-nál a parancs, illetőleg az utasítás kiadásra jogosult, nem hivatásos állományú szolgálati előjárók, akik a Hszt illetőleg a NAV tv. korábban már hivatkozott szabályainak megfelelően szolgálati előjárói az általuk vezetett szervezet, szervezeti egység állományába tartozó hivatásos állományú pénzügyőrnek, ugyanakkor az új Btk. 127. §. (3) bekezdése alapján tettesként nem felelnének a kizárólag előjáró által megvalósítható katonai bűncselekmény elkövetéséért.

A NAV 2013-ban kiadott véleménye alapján, amennyiben a NAV hivatásos állományú tagjai katona státuszának bevezetése megtörtént volna, úgy szükséges lett volna a „civil” szolgálati előjáró – figyelemmel arra, hogy a nem hivatásos állományú szolgálati előjárót ugyanazon jogok illetik meg, mint a hivatásos állományú előjárót – kötelezettségeit érintően a büntetőjogi felelősségének

²⁹ BLASKÓ Béla: *Magyar büntetőjog. Általános rész*, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2013, 584. o.

megjelenítése, tehát katonai státuszának megjelenítése, különös tekintettel arra, hogy megteheti mindazon intézkedéseket, amely megvalósulása esetén a hivatásos állományú szolgálati előjáró büntetőjogi felelőssége megállapíthatóvá válik. Tehát ebből az is látszik, hogy a diszkrimináció tilalmába ütközne az, ha valaki azért nem felelne szolgálati előjáróként előjárói bűncselekmény elkövetéséért, mert nem hivatásos állományú.³⁰

| A pénzügyőrök büntetőjogi megítélésének változásai a katonai bűncselekmények személyi hatálya kapcsán <i>(2012-2019 között)</i> | | |
|---|--|---|
| Időszak | Jogforrás/tervezet | A pénzügyőr büntetőjogi megítélése |
| 2012. január – | <i>1978. évi IV. törvény</i> | <i>nem katona</i> |
| 2012. február – | <i>Kormánytervezet</i> | <i>katona</i> |
| 2012. július – | <i>2012. évi C. törvény (közlönyállapot)</i> | <i>nem katona</i> |
| 2012. december – | <i>2012. évi CCXXIII. törvény (közlönyállapot)</i> | <i>katona</i> |
| 2013. június – | <i>2012. évi CCXXIII. törvény</i> | <i>nem katona</i> |
| 2013. július 1-től | <i>2012. évi C. törvény</i> | <i>nem katona</i> |

1. táblázat A pénzügyőrök büntetőjogi megítélésének változásai a katonai bűncselekmények személyi hatálya kapcsán (Szerzők saját szerkesztése)

³⁰ A NAV hivatalos álláspontja dr. Vida Ildikó elnök asszony által a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Büntetőjogi Kodifikációs Főosztályára megküldött anyagból.

Talán nem meglepő, hogy a katona büntetőjogi fogalma körül kialakult egyet nem értés hatásai megjelentek a „kisbűncselekményekkel”³¹ foglalkozó szabálysértési jog területén is. A Magyar Közlönyben 2012. január 6-án kihirdetett új szabálysértési törvény ugyanis a NAV hivatásos állományú tagjait katonának tekintette.³² Hatályba lépésének idejéig – 2012. április 15-ig – a törvény e része nem változott. Az újonnan megalkotott szabálysértési törvény ekkor a következők szerint rendelkezett: *„E törvény alkalmazásában katona a Magyar Honvédség tényleges állományú tagja, a rendőrség, a katasztrófavédelmi szerv, a büntetés-végrehajtási szervezet, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és az Országgyűlési Őrség hivatásos állományú tagja.”*³³

A törvényalkotó, a szabálysértési törvényhez fűzött indoklásában nem tér ki arra, hogy a pénzügyőröket milyen szempontból tartja indokoltnak a katona szabálysértési fogalma alá vonni.³⁴

A büntetőjog és a szabálysértési jog által alkalmazott fogalmak közötti ellentmondások feloldása érdekében, 2012. november 19-i ülésnapján az Országgyűlés elfogadta azt a törvénymódosító joganyagot, amely kivonta a pénzügyőröket a

³¹ KÁNTÁS Péter: *Szabálysértési jog. Általános rész.* Budapest, RTF, 2004., 6. o.

³² A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 28. § (közlönyállapot).

³³ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 28. § (1).

³⁴ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 28. §-hoz fűzött részletes indoklás, (Letöltve: 2019. 04. 17. <https://www.parlament.hu/irom39/04863/04863.pdf>).

szabálysértési törvény katona fogalma alól.³⁵ Döntését a jogalkotó a következők szerint indokolta: „Tekintettel arra, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagjai a Btk. tekintetében nem minősülnek katonának, így ezt a minősítést a szabálysértési törvényben sem indokolt fenntartani. A rendelkezés az ehhez szükséges módosítást végzi el. Ennek következtében a fegyelmi eljárás szabályai közül is elmaradt a Hszt. szerinti, fegyelmi eljárás keretében elbírálandó szabálysértés esetkörének a szabályozása, nagy mértékben egyszerűsítve a szabályozást.”³⁶

A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló törvényt módosító jogszabály 2013. január 1-jén lépett hatályba.

Az egységes fogalom kialakításának folyamatát némiképp megzavarta, hogy ugyanezen a napon lépett hatályba a Schengeni Információs Rendszer második generációja keretében történő információcseréről, továbbá egyes rendészeti tárgyú törvények ezzel, valamint a Magyar Egyszerűsítési Programmal összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CLXXXI. törvény (továbbiakban: SIS II. törvény) is. A 2012. november 30-án kihirdetett joganyag 65. § (5) bekezdése arról rendelkezett, hogy a szabálysértési törvény által meghatározott katona fogalmába – az addigiakon túl – „a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és az Országgyűlési Őrség” hivatásos tagjait is be kell vonni.³⁷ E

³⁵ A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról szóló 2012. évi CLXXV. törvény 36. §.

³⁶ A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról szóló 2012. évi CLXXV. törvény 36. §-hoz fűzött részletes indokolás, (Letöltve: 2019. 04. 17. <https://www.parlament.hu/irom39/08967/08967.pdf>).

³⁷ A Schengeni Információs Rendszer második generációja keretében történő információcseréről, továbbá egyes rendészeti tárgyú törvények

a módosítás becikkelyezésére – a korábban említett példához hasonlóan – egyéni képviselői indítvány alapján került sor. A módosítást kezdeményező előterjesztés indokolásából azonban egyértelműen kiderül, hogy az indítványozó kifejezetten az Országgyűlési Őrséget érintően kívánta kibővíteni a szabálysértésben meghatározott katona fogalmát. Az indokolásban ugyanis mindössze a következő szerepel: *„A 7. pontban szereplő javaslat rögzíti, hogy a szabálysértési eljárások során az Országgyűlési Őrség hivatásos állománya is katonának tekintendő.”*³⁸

Végül a pénzügyőrök különleges szabálysértési alanyiságát e módosítás mégsem érintette. Miután ugyanis a NAV tv.t módosító jogszabály elfogadásáról – amely kivonta a pénzügyőröket a szabálysértési jog katona fogalma alól – csak 2012. november 19-i ülésén döntött az Országgyűlés, az ezzel ellentétes tartalmú módosító norma – amelyet már 2012. november 5-én elfogadott a törvényhozás – nem volt végrehajtható. Értелеmszerű módon ugyanis a SIS II. törvény elfogadásával nem lehetett felülről egy olyan jogszabályt, amelyről az Országgyűlés csak tizennégy nappal később szavazott.

A bonyolult jogalkotási folyamat eredménye, hogy a pénzügyőrök napjainkban – hivatásos jogviszonyuk ellenére – sem a büntetőjog, sem pedig a szabálysértési jog fogalomrendszerében nem minősülnek katonának.

ezzel, valamint a Magyar Egyszerűsítési Programmal összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CLXXXI. törvény 65. § (5).

³⁸ T/8572/3. módosító javaslat. Előterjesztő: Gulyás Gergely, (Letöltve: 2019. 04. 10. <https://www.parlament.hu/irom39/08572/08572-0003.pdf>).

4. Összegzés

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény értelmében a Vám- és Pénzügyőrség hivatásos állományú tagjai és a jogutód NAV hivatásos állományú tagjai nem tartoztak a katona büntetőjogi fogalma alá.

A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (továbbiakban: új Hszt.) 1.§ (1) bekezdése a NAV-ot rendvédelmi szervként aposztrofálta és azt is megtudjuk, hogy a NAV hivatásos állományú tagjaira a Hszt. rendelkezéseit a NAV tv.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni, azaz a NAV csak akkor minősül rendvédelmi szervnek és a Hszt. rendelkezései csak akkor alkalmazhatóak, ha a szervezeti törvény, ebben az esetben a NAV tv. nem tartalmaz eltérő rendelkezést.

Azt is el kell mondani, hogy a NAV megalakulása óta, a bekövetkezett jogszabályi módosítások miatt, a Hszt. egyre inkább háttérbe szorult. 2013. január 1-től a fegyelmi eljárásra vonatkozó szabályokat is a NAV tv. tartalmazza figyelemmel arra, hogy a *„már olyan mértékűek a kormánytisztviselőkre és a pénzügyőrökre vonatkozó szabályok közötti különbségek, amelyek már-már sértik az egy szervezeten belüli egyenlő elbánás elvét”*. Példaként említhető, hogy gondatlan károkozás esetén jelenleg a kormánytisztviselő, az ügykezelő négy havi illetményével felel, addig a pénzügyőr – bizonyos kivételektől eltekintve – csak fél havi illetményével.

Ahogy azt korábban a szerzők megjegyezték a NAV tv. 19. § (2) bekezdése értelmében a vezetői munkakört, beosztást betöltő személy szolgálati előljárója az általa vezetett szervezet, szervezeti egység állományába tartozó pénzügyőrnek. A NAV elnöke/vezetője, mint

kormánytisztviselő a NAV tv. és a Hszt. alapján is szolgálati előjárója a NAV hivatásos állományú tagjának, azonban az a felsorolt jogszabályi hivatkozásokat összevetve megállapítható, hogy a tervezett módosítás későbbi alkalmazása, tekintettel arra, hogy a NAV vegyes jogállású szerv – hivatásos, kormánytisztviselő, munkavállaló – komoly nehézségeket okozna.

A Btk-ban szereplő katonai bűncselekmények jelentős része (és ezek azok, amelyek a pénzügyőrök vonatkozásában számításba jöhetnek) a szolgálati rend és fegyelem védelmét szolgálja. Fontos azonban megjegyezni, hogy a parancs kiadásával kapcsolatos vezetői felelősség és a parancs végrehajtásával kapcsolatos alárendelti felelősség több önálló törvényi tényállásban kerültek szabályozásra, ezek együttesen képesek biztosítani a szigorú függelmi rend védelmét.

Egyetértve Hautzinger Zoltán azon megállapításával, hogy „a katonai büntetőjog hatálya alá tartozó személyek – ... valamilyen állami fegyveres szervhez kötődő jogviszonyán alapulva –... olyan feladatot látnak el, amely teljesítése ... szigorúbb követelményeknek kell megfelelniük ...”,³⁹ azonban a tanulmányban korábban felsorakoztatott indokok és példák alátámasztják a jelenlegi – büntetőjogászok szemével nézve furesának tűnő szituációt – azaz, a pénzügyőrök létét a katonai büntetőjogi fogalmán kívül. A NAV létrejöttével egyre nagyobb számban alakult ki olyan szituáció, amikor a vezető vagy a beosztotti állomány nem hivatásos állományú tag, hanem kormánytisztviselő. Igen gyakran fordul elő olyan eset, amikor a vezető és a beosztott közül az egyikre nem

³⁹ HAUZINGER Zoltán: A katonai büntetőjog fogalma és forrásai, In: *Hadtudomány. A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata*, 2008/elektronikus szám, 3. o. (Letöltve: 2019. 03.01. http://mhht.eu/hadtudomany/2008/2008_elektronikus/2008_e_3.pdf).

vonatkozik a Hszt., ezért gyakran a függelemsértő vagy előjárói bűncselekmények nem valósulhatnak meg, emiatt pedig a szigorú függelmi rend védelmét szolgáló törvényi rendelkezések nem alkalmazhatóak következetesen.